



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação

Em 19 de junho de 2006.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 296, de 8 de junho de 2006, que “Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, para fins de constituição dos quadros de pessoal das novas instituições federais de educação profissional e tecnológica e das novas instituições federais de ensino superior”.

Interessada: Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 296, de 8 de junho de 2006.

I – INTRODUÇÃO

O art. 19 da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, estabelece que compete ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da medida provisória elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da matéria.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da mencionada Resolução, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP nº 296, de 8 de junho de 2006, “*dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, para fins de constituição dos quadros de pessoal das novas instituições federais de educação profissional e tecnológica e das novas instituições federais de ensino superior*”.

Nos termos do art. 1º, são criados 3.430 cargos técnico-administrativos e 2.820 cargos de professor de 1º e 2º graus no quadro de pessoal das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

De acordo com os artigos 2º e 3º, também são criados, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), cargos de direção e funções gratificadas, sendo 2.343 para as novas

Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET) e 540 para as novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Conforme estabelece o art. 4º, o provimento dos referidos cargos fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como à existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme determina o § 1º do art. 169 da Constituição.

O art. 5º preconiza que as novas Unidades de Ensino Descentralizadas (UNED), assim como seus respectivos cargos e funções gratificadas, serão implantadas gradativamente, dependendo da existência de instalações adequadas e de recursos financeiros para seu funcionamento. No parágrafo único, esclarece-se que os cargos dessas novas UNED serão providos somente após o MEC expedir a respectiva portaria de autorização de funcionamento.

Por fim, no art. 6º determina-se a extinção de 1.179 cargos vagos do quadro de pessoal das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 030/2006/MEC/MP, de 29 de maio de 2006, informa que a criação de cargos tem por objetivo reduzir o déficit de pessoal nas instituições federais de ensino e que serão providos ao longo dos próximos exercícios.

Especificamente no que se refere à educação profissional, a citada EMI esclarece que os cargos criados destinam-se à constituição dos quadros funcionais de 11 UNED, vinculadas a 8 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET); de 33 UNED previstas para serem implantadas até o final de 2007; de 9 CEFET originados da transformação de Escolas Agrotécnicas Federais; e de 17 Escolas construídas no âmbito do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) que serão transferidas por entidades comunitárias para a União. Salienta-se que a criação de cargos, *per si*, não gera aumento de despesa, o que acontece somente após o provimento, que não acontecerá imediatamente. Estima-se que o aumento da despesa alcance R\$ 150 milhões por ano após o provimento dos cargos. Menciona-se que esse processo deverá respeitar a prévia existência de recursos orçamentários, conforme previsto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Quanto ao ensino superior, informa-se na referida EMI, que os cargos e as funções criadas são indispensáveis para viabilizar a política de expansão em curso, processo que compreende a criação e consolidação de universidades, de *campi* universitários e de unidades de ensino descentralizadas. A expectativa é que o provimento desses cargos e funções gere impacto de R\$ 4,23 milhões em 2006, e de R\$ 8,675 milhões anuais a partir de 2007.

III – SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

III – 1. DISPOSIÇÕES LEGAIS

O ordenamento jurídico vigente contém vários dispositivos legais que disciplinam as questões relativas a dispêndios de pessoal sob a ótica orçamentária e financeira. Inicialmente, vale mencionar o disposto no art. 169, § 1º da Constituição Federal, a saber:

“Art. 169. (...)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **a criação de cargos, empregos e funções** ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração

direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (grifos nossos)

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101 (LRF), de 4 de maio de 2000, estabeleceu no art. 21, I, que:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;”

Logo, como se vê, é necessário observar, sob pena de nulidade, as disposições contidas nos arts. 16 e 17 da mencionada LRF, *in verbis*:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja quaisquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas”.

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.”

Já a LDO válida para o exercício de 2006, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, repete dispositivo constante de leis anteriores que remete à lei orçamentária anual (LOA) a autorização específica exigida no § 1º do art. 169 Carta Magna, como se vê pelo transcrito a seguir:

“Art. 89. **Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição**, observado o inciso I do mesmo parágrafo, **ficam autorizadas** as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, **criação de cargos**, empregos e **funções**, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, **constantes de anexo específico da lei orçamentária.**”

Na LOA para 2006, Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006, consta o Anexo V que contém as autorizações específicas de que trata o art. 89 da LDO/2006, para atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição. Nesse Anexo, existe autorização para criação de cargos e funções no Poder Executivo, conforme abaixo transcrito:

“ANEXO V

AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO E O ART. 89 DA LDO/2006, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

(...)

II. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, A QUALQUER TÍTULO:

4) Poder Executivo

Limite de R\$ 600.278.998,00, destinado ao provimento de cargos e funções vagos ou criados nas áreas de:

- a) Auditoria e Fiscalização, até 1.200 vagas;
 - b) Gestão e Diplomacia, até 696 vagas;
 - c) Jurídica, até 703 vagas;
 - d) Defesa e Segurança Pública, até 2.962 vagas;
 - e) Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 1.985 vagas;
 - f) Seguridade Social, **Educação** e Esportes, **até 10.402 vagas;**”
- (...) (grifos nossos)

III – 2. ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA MP 296

Inicialmente, convém destacar que a MP em exame e a respectiva Exposição de Motivos Interministerial trazem apenas informações parciais acerca do impacto sobre a despesa decorrente da criação de cargos e funções mencionados, o que prejudica a verificação quanto ao atendimento do disposto no inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição.

No caso de cargos e funções destinados à educação profissional, argumenta-se que a criação *per si* não gera aumento de despesa. Esse aumento ocorrerá somente após o provimento, que não acontecerá imediatamente. Apresenta-se estimativa de que o impacto alcance R\$ 150 milhões por ano após o provimento. Não há, entretanto, informações de como será efetuado esse provimento, e de qual será o impacto em 2006. Já no caso do ensino superior, a expectativa é que o impacto seja de R\$ 4,2 milhões, em 2006, e de R\$ 8,7 milhões anuais, a partir de 2007.

De qualquer forma, ainda que houvesse estimativa segura quanto ao impacto orçamentário no exercício de 2006, restariam dúvidas quanto a se as dotações consignadas no orçamento de 2006 seriam suficientes para o atendimento das despesas. De fato, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão constam as seguintes dotações para atendimento de despesas com provimentos por meio de concursos e alocação de cargos e funções, no âmbito do Poder Executivo:

Ação	Dotação Inicial
0533 - ALOCACAO E REMANEJAMENTO DE CARGOS E FUNCOES NO AMBITO DO PODER EXECUTIVO	30.000.000,00
0623 - PAGAMENTO DE PESSOAL DECORRENTE DE PROVIMENTOS POR MEIO DE CONCURSOS PUBLICOS NO AMBITO DO PODER EXECUTIVO	271.953.943,00

Não há informações, no entanto, quanto a parcelas das dotações acima que já estejam comprometidas com carreiras de outros órgãos do Poder Executivo, ou quanto a parcelas reservadas para atender às admissões no âmbito do Ministério da Educação.

Em relação ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, constata-se que há, em atendimento ao art. 89 da LDO para 2006, no Anexo V da LOA para 2006, autorização genérica no limite de R\$ 600 milhões para a finalidade de prover, entre outros, cargos e funções criados nas áreas de Seguridade Social, **Educação** e Esporte de até 10.402 vagas. Em tese, o número de cargos e funções criados pela MP nº 296 se enquadra dentro dessa autorização. No entanto, registre-se que não há como verificar o quantitativo específico da área Educação.

Apesar da insuficiência de informações, pode-se concluir que a MP nº 296/2006 apresenta adequação orçamentária e financeira, uma vez que determina que o provimento de cargos fica condicionado à comprovação da existência de prévia dotação orçamentária e à existência de autorização específica na LDO, conforme determina o art. 169, § 1º, da Constituição, o que valerá tanto para o exercício de 2006, como para os próximos. Nesse caso, o provimento de cargos será também a circunstância em que deverão ser verificadas as condições estabelecidas pelos art. 16 e 17 da LRF.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho
Consultor de Orçamentos do Senado Federal